

いじめ対応における学校警察連携と加害者への制裁強化に関する予備的考察
— アメリカのスクールリソースオフィサーと
日本のスクールロイヤーの比較の視点を踏まえて —

Preliminary Consideration about Collaboration between School and Police
in Dealing with Bullying and Tightening Sanctions for Bullies:
A Comparative Perspective on School Resource Officers in the U.S. and School-Lawyers in Japan

神 内 聡*
JINNAI Akira

本稿は、文部科学省が最近発表したいじめ対応における学校警察連携を促進する政策と、それを支持する加害者への制裁強化を主張する言説の妥当性を検証するための予備的考察として、アメリカにおける学校警察連携制度であるスクールリソースオフィサーのいじめ対応に関する研究を検討するとともに、日本のスクールロイヤーとの比較を試みた。考察の結果、学校警察連携を促進する政策では、いじめ対策としての警察介入の効果検証や、いじめが少年事件として扱われることへの考慮が十分示されていないこと、加害者への制裁強化を主張する言説も法令や実務上の悩みに関する理解が不足していることが示された。また、アメリカのスクールリソースオフィサーはいじめ対策において全般的に効果を挙げているわけではないが、法執行以外の役割を重視したり、独立学区で雇用されることで効果を上げる可能性が示されており、日本のスクールロイヤーがいじめ対応において専門性や独自性を発揮するために有益となる示唆を得ることができた。

This paper reviews research about dealing with bullying by School Resource Officers, the collaboration system between school and police in the U.S., and tries to compare with School-Lawyers in Japan, as preliminary consideration to examine the validation of the MEXT's recent policy of promoting collaboration between school and police in dealing with bullying, while considering the statements that support the policy by insisting tightening sanctions for bullies. The result of this consideration showed that the policy of promoting collaboration between school and police do not consider sufficiently the effectiveness of police intervention and dealing with bullying as juvenile cases. In addition, while school resource officers are not generally effective in dealing with bullying, it is showed that the possibility to get good effects in dealing with bullying by focusing on their roles other than law enforcement, and this consideration got useful suggestion for specialty and identity of School-Lawyers in Japan when they deal with bullying.

キーワード：いじめ、学校警察連携、スクールサポーター、スクールリソースオフィサー、スクールロイヤー

Key words : bullying, the collaboration between school and police, school-supporter, school resource officer, school-lawyer

I はじめに

本稿はいじめ対応における学校警察連携に関して、最近の教育政策の動向やいじめ加害者への制裁強化を主張する言説の妥当性を研究と実務の双方から検証するための予備的考察として、アメリカにおける学校警察連携制度であるスクールリソースオフィサー (School Resource Officer, 以下「SRO」と称する) のいじめ対応に関する研究動向を検討するとともに、日本のスクールロイヤー (School-Lawyer, 以下「SL」と称する) のいじめ対応の在り方と比較しながら、今後の研究及び実務において有用な知見を示すことを目的とする。

2011年に発生した大津市中学生いじめ事件や、2021

年に発生した旭川市中学生いじめ事件等のように、重大ないじめ事件がマスメディアやインターネット等で報道される度に、「いじめを犯罪として扱うべきである」(いじめの犯罪化)、「加害者を厳罰に処すべきである」(加害者への厳罰)、等の言説が強く主張される。こうした言説はいじめ対応に関して積極的に警察や弁護士の介入を求めるものであり、被害者を救済し、加害者に然るべき法的制裁を与えることで、いじめの発生を抑止することを主眼とする。加害者への制裁強化が主張される背景には、いじめ対応において学校が警察や弁護士との連携に必ずしも積極的でなく、加害者に対して学校による教育的な指導にとどまり、効果的な法的制裁に及ぶこ

* 兵庫教育大学大学院教育実践高度化専攻学校経営コース 准教授

令和5年4月27日受理

とが少ないために、被害者の救済が十分でないという問題意識が存在している。

一方で、加害者の制裁強化を主張する言説は必ずしもいじめ対応の実務経験が豊富な論者によって主張されているわけではなく、裁判所が証拠に基づいて認定した事実よりもファクトチェックを経ていない報道事実に依拠して主張されており^(註1)、2013年に制定されたいじめ防止対策推進法の解釈をめぐる研究者や実務家の議論を的確に検討した上で主張されているとは限らない。

このような状況の中で、文部科学省はいじめに関して積極的に警察や弁護士の介入を促す政策を示している。いじめ対応における弁護士の介入に関しては、SLの導入が急速に広がっていることもあり、研究者と実務家の双方が活発に議論しているが^(註2)、警察の介入に関しては、退職した警察OB等を活用したスクールサポーター(以下「SS」と称する)のように、学校と警察の連携を担う人材の例があるにもかかわらず、これまでもいじめ研究において研究対象として取り上げられることは少なかった^(註3)。また、日本でもいじめ対策等に「スクールポリス」を導入すべきであるとする見解が主張されているにもかかわらず、海外における代表的な学校警察連携制度であるアメリカのSROに関してはいじめ研究や学校経営研究でほとんど紹介されていない。

本稿ではこのような状況を踏まえて、いじめ対応に関する学校警察連携の在り方を考察する。

II いじめにおける学校警察連携の現状

1 いじめ防止対策推進法上の学校警察連携

いじめ防止対策推進法23条6項前段は、学校に対して、いじめが「犯罪行為として取り扱われるべきもの」であると認めるときは所轄警察署と連携してこれに対処することを義務付けており、後段では児童生徒の生命、身体又は財産に重大な被害が生じるおそれがあるときは直ちに所轄警察署に通報し、適切に援助を求めなければならないことを義務付けている。

後段に関しては、同法28条1項1号が、いじめにより児童生徒の生命、心身又は財産に重大な被害が生じた疑いがあると認めるときは「重大事態」として調査組織を設置することを義務付けている規定と類似するが、23条6項後段は「生命、身体、又は財産」に対する重大被害が対象であるのに対し、28条1項1号は「生命、心身又は財産」に対する重大被害が対象である点で異なる。この点に関して、神内(2021)は、統計上の28条1項1号の発生件数は「心身」に対するものが最も多く、23条6項後段の警察通報案件には含まれない精神的・心理的被害が「重大事態」として扱われるケースが多いことを指摘する。

2 統計資料における学校警察連携件数

もともと、統計資料における学校警察連携件数を考察すると、いじめ防止対策推進法を適切に運用しているとは言い難い実態が見えてくる。

文部科学省が毎年実施している「児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査」では「いじめの態様」を次のように分類している。

- | |
|------------------------------------|
| ①冷やかしかからかい、悪口や脅し文句、嫌なことを言われる。 |
| ②仲間はずれ、集団による無視をされる。 |
| ③軽くぶつかられたり、遊ぶふりをして叩かれたり、蹴られたりする。 |
| ④ひどくぶつかられたり、叩かれたり、蹴られたりする。 |
| ⑤金品をたかられる。 |
| ⑥金品を隠されたり、盗まれたり、壊されたり、捨てられたりする。 |
| ⑦嫌なことや恥ずかしいこと、危険なことをされたり、させられたりする。 |
| ⑧パソコンや携帯電話等で、ひぼう・中傷や嫌なことをされる。 |
| ⑨その他 |

この分類によれば、少なくとも②⑨以外は犯罪行為に該当してもおかしくない行為である。①は脅迫罪、③④は暴行罪、⑤は恐喝罪、⑥は窃盗罪・器物損壊罪、⑦は強要罪、⑧は侮辱罪・名誉毀損罪、にそれぞれ該当し得る。そして、それぞれの行為により認知されたいじめの件数は相当な数であり、2021年度を対象とした調査では、明らかに犯罪行為であると考えられる④～⑥の件数は7万件を超えている。

それにもかかわらず、2021年度に学校が警察に相談・通報したいじめの件数は1344件に過ぎない。このような傾向は他の年度も同様である。いじめ防止対策推進法23条6項に該当するいじめであっても、警察と連携したケースは統計上明らかに少ないのである。

学校と警察の連携が少ない実務上の理由としては、いじめ防止対策推進法2条が定義する「いじめ」と、警察に通報すべき犯罪行為に該当し得る「いじめ」の、それぞれの判断基準が異なることが考えられる。なぜなら、同法2条の「いじめ」は被害者が「心身の苦痛」を感じているかどうかという主観的事情で判断するのに対し、警察が介入するためには犯罪行為に該当し得る「いじめ」かどうかを刑事事件として扱うに足る程度の証拠により客観的に判断しなければならないからである。また、後述するように、いじめを少年法上の少年事件として取り扱うことが、かえって被害者にとっても学校にとっても望ましくない状況を作出することを懸念しているとも考えられる。

とはいえ、これらの点を考慮したとしても、前述の統

計上の数値差は非常に大きいため、同法 23 条 6 項により警察と連携すべきであるにもかかわらず、警察と連携していないケースが多数存在すると推測される。

3 文部科学省の政策動向

このような状況を受けて、文部科学省は 2023 年 2 月に「いじめ問題への的確な対応に向けた警察との連携等の徹底について」（以下「2023 年通知」とする）を通知し、いじめ対応における学校と警察の連携強化を打ち出している^(註 4)。

これまで文部科学省は 2019 年に同様の「いじめ問題への的確な対応に向けた警察との連携について」（以下「2019 年通知」とする）を通知し^(註 5)、いじめ対応における学校と警察の連携強化を示してきた。「2019 年通知」では、警察署や少年担当課の少年サポートセンター等に配置されている SS による学校訪問や校内巡回を求めたり、教育委員会等で退職警察官等を活用した取組みを進めること、生徒指導推進協力員等と警察との連絡協議会の開催等による連携等が示されており、いじめ対応に関して警察の人的資源を活用する方向性が明示されている。

一方、「2023 年通知」は「2019 年通知」と比較して全体的な分量が多く、警察連携の意義や警察に相談又は通報すべきいじめの事例を詳細に示す等、内容も一層踏み込んだものになっている。「2023 年通知」では、警察連携の意義について、重大ないじめ事案やいじめが犯罪行為として取り扱われるべきと認められる事案で警察への相談・通報を行ったことは、学校として適切な対応を行っているとして評価されるものであると示されており、「犯罪行為に該当しなくとも、現に重大な被害が生じている、又は重大な被害に発展するおそれがある場合は警察において注意・説諭も期待できる」「加害児童生徒に対するアセスメントや指導・支援を行うに当たっては」「加害児童生徒の健全育成を図るためのカウンセリングや注意・説諭等が期待できる少年サポートセンター、警察署等の警察機関との連携を行うことも考えられる」等、警察連携による教育的意義にも言及している。また、「2023 年通知」では、いじめ対応で保護者との信頼関係を築くことが困難な場合には、「スクールロイヤーやスクールサポーター等が保護者への説明を行うことで膠着状態が改善することもあるため、状況に応じて活用すること」として、保護者対応に弁護士や警察関係者を活用することが示されている点も重要である。

4 警察・SS によるいじめ対応の検証

以上の文部科学省の通知は警察や SS によるいじめ対応に一定の効果があることを前提にした内容だが、この点に関しては総務省が 2018～2020 年にかけて実施した

調査の報告書（「いじめ防止対策の推進に関する調査結果報告書」、以下「総務省調査」とする）が参考になる。

総務省調査では、SS について「退職した警察官等から成る非常勤職員で、警察署等に配置され、担当する学校への訪問活動等により、校内における少年の問題行動等への対応、巡回活動、相談活動及び児童の安全確保に関する助言を行っている。」と紹介されている。

総務省調査の調査対象は 20 県の県警本部と同県にある 249 校（99 小学校、99 中学校、51 高等学校）である。20 県警のうち 17 県警（85.0%）で SS が配置されており、活動内容は、①いじめ防止を主眼とする非行防止教室の開催等の啓発活動が 9 県警（52.9%）、②いじめ事案の対応について学校に助言等学校におけるいじめへの対処の支援が 8 県警（47.1%）、③学校内の巡回、見守りが 5 県警（29.4%）、④学校いじめ対策組織への参画が 4 県警（23.5%）、⑤いじめに係る学校等との情報交換等が 4 県警（23.5%）等であった。また、総務省調査では、学校が保護者と膠着状態となったいじめ事案で SS が事実確認や保護者との面接に当たり学校に助言したことで解決が図られた例や、学校からのいじめ発覚の相談を受けて SS が目撃者の特定等の事件化を見据えた対応を助言したことで、学校が迅速に対応して事案の早期解明、被害生徒との隔離、加害生徒の検挙（恐喝）等が可能となり早期解決に至った例が紹介されており、この 2 例は文部科学省の「2023 年通知」でも同様に例示されている。

一方、SS の派遣を受け入れている学校は 249 校中 65 校（26.1%）であり、活動内容は①いじめに係る情報交換等が 31 校（47.7%）、②いじめ防止を主眼とする非行防止教室の開催等の啓発活動が 14 校（21.5%）、③学校が加害生徒に指導する際の助言等学校におけるいじめへの対処の支援が 9 校（13.8%）、④学校いじめ対策組織等への参画が 6 校（9.2%）、⑤学校内の巡回、見守りが 5 校（7.7%）等であった。また、学校内の巡回によりいじめにつながる可能性のある事案を発見し、教員と SS 状況に応じて生徒への指導役とサポート役を代えながら連携して対応することで、効果的に指導した例が紹介されている。いじめの防止等に関する SS の必要性に関しては、派遣を受け入れている学校とそうでない学校でかなり違いがみられることも示されている^(註 6)。

もっとも、総務省調査の結果だけではいじめ対応における SS の効果が十分に検証されているかどうかは判断できない。なぜなら、同調査では SS が関わったいじめ事案の具体的内容までは示されていないため、そもそも学校だけでは対応困難な事案だったのか不明であり、警察と連携ったいじめ事案のうちで適切に解決した事案が占める割合も明らかではないからである。ただし、効果の有無はともかくとして、警察が学校でいじめ防止

を主眼とする非行防止教室の開催等の啓発活動を実施することで教育活動に関わっている例が一定数存在していることは、教員以外の人材が専門性の高い教育活動の一部を分担している実例として注目に値する。

5 文部科学省による学校警察連携政策の問題点

このように、現状では警察やSSによるいじめ対応の効果は十分検証されているとはいえず、「2023年通知」は学校と警察の連携強化を促す上で豊富なエビデンスを背景にした政策ではない。

また、「2019年通知」「2023年通知」のいずれにおいても、いじめが警察に通報された後に少年法が適用される少年事件として扱うことになった場合の知識や留意点等、警察に通報した後の法的手続きに関してはほとんど触れられていない。いじめ防止対策推進法は被害者の尊厳を保持することを目的とし、被害者に徹底して寄り添うことを求めているが、このような同法の趣旨が加害少年の更生を目的とした少年法の趣旨と両立し得るかどうかは重要論点として議論が必要であるにもかかわらず、文部科学省の通知ではいじめ防止対策推進法と少年法の関係については言及していない。14歳未満には犯罪が成立しないため、少年法を適用すれば年齢によっていじめ加害者の扱いは異なることにもなる。

いじめ事件が証拠に基づく厳格な事実認定が求められる刑事手続きの一種であり、かつ非公開の手続きで審理される少年事件として扱われることで、かえって被害者及び保護者がいじめの事実に係る情報に接する機会が減少し、感情的に受け入れ難い可能性も生じ得る^(註7)。しかし、通知ではこうしたデメリットは示されておらず、被害者及び保護者の不満を背景とした困難な要求に学校が直面せざるを得ないケースが生じるリスクについては全く考慮されていない。通知では保護者との関係がこじれた場合にはSLやSS等を活用する方向性も示されているが、実務上は弁護士が学校に代わって保護者に直接説明することでかえって関係が悪化するケースもあり^(註8)、利益相反のリスクや責任の所在があいまいになるリスクも生じやすい。

以上から、現状の文部科学省のいじめ対策としての学校警察連携の方向性はいじめ防止対策推進法と少年法の間を十分に検討したものとはいえず、学校現場でのいじめ対応の実務において看過できないリスクを生んでいると言わざるを得ない。

Ⅲ 加害者の制裁強化を主張する言説の検討

1 いじめの加害者に対する制裁強化を示す言説

いじめに関する言説においては、加害者に対する制裁強化を主張する立場から積極的な警察介入を支持する言説がある。

社会学の観点から加害者への制裁強化といじめの警察介入を支持する代表的な言説として、内藤(2009)がある。内藤はいじめが生じる場の情報を法の執行によって切り替える「解除キー」として、警察介入と加害者の処罰を肯定する。また、内藤(2012)は、警察介入を含む加害者の厳罰化は学校・学級という閉鎖空間を強制的に変化させるために不可欠の手段であることを主張する。

精神医学の観点から加害者の制裁強化の必要性を主張する言説としては、斎藤・内田(2022)がある。斎藤は、加害者に対して「いじめは恥ずかしいことだ」と印象付ける意味での「処罰」が必要であり、むしろ教員によるあいまいな教育的「指導」はしてはならないと主張する。もっとも、斎藤が想定する「処罰」は警察介入に限られず、クラス替え・出席停止等の加害者に対する制裁手段全般を想定しているが、「処罰」という語の使用方法としては誤解を招きやすいので適切とはいえず。

これらの言説は学校の教員によって行われるいじめ対応への不信感と批判的検討に基づいている点で共通しており、前述の統計考察で指摘したように、本来であれば被害者の救済を徹底するためにも警察と連携しなければならぬにもかかわらず、学校が適切に連携できていない状況を踏まえたものであると考えられる。

2 加害者への制裁強化を主張する言説の問題点

もっとも、加害者の制裁強化を主張する言説は、3つの点において看過しがたい問題点を孕んでいる。

第一に、法令に対する理解が不十分な点である。いじめ防止対策推進法が定義する「いじめ」は被害者の主観的事情で判断するため、一般常識では到底いじめとは考えられない行為であっても同法の「いじめ」が成立し得る。そのため、同法の加害者とされた児童生徒であっても一般常識から判断して十分正当化し得る相応の言い分が存在することも少なくない^(註9)。いじめの議論において当然のように考えられている「いじめは加害者が100パーセント悪い」という考え方は、現行のいじめ防止対策推進法の下では必ずしも常に成り立つわけではないのである。したがって、同法の下での加害者の制裁強化を主張する言説は、一般常識から考えてもいじめだと判断できるケースに限って正当化できるという留保が必要である。

また、同法23条3項によれば、学校はいじめの加害者に対しては「指導」する法的義務を負っており、教員による一次的な「指導」を介在させずに処罰的対応を講ずることは想定していない。そのため、教員が加害者を「指導」をしてはならないと主張する言説は少なくとも法的には不適切である。なお、加害者の制裁強化を主張する言説も文部科学省の通知と同様に、いじめ防止対策

表1 いじめ対応における加害者の別室指導と被害者の別室提供等の比較（公立小学校）

年度	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30	R1
認知件数に占める加害者を別室指導した件数の割合（％）	13.2	9.3	8.2	10.5	24.8	11.7	10.1	10.0	6.9
認知件数に占める被害者へ別室を提供したり、常時教職員が付いて安全を確保した件数の割合（％）	3.4	1.5	2.1	2.3	4.9	3.0	2.5	2.6	2.0

表2 いじめ対応における加害者の別室指導と被害者の別室提供等の比較（公立中学校）

年度	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30	R1
認知件数に占める加害者を別室指導した件数の割合（％）	12.0	9.7	10.1	14.7	30.0	16.7	16.0	14.5	11.4
認知件数に占める被害者へ別室を提供したり、常時教職員が付いて安全を確保した件数の割合（％）	5.7	4.7	4.6	4.8	9.1	8.6	8.1	8.4	7.3

表3 公立小中学校においていじめ加害者が懲戒処分以外で退学・転学した件数

年度	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30	R1
公立小学校	12	10	14	14	26	25	24	29	20
公立中学校	13	16	13	17	13	16	20	41	35

※ 文部科学省「児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査」（平成23年度～令和元年度）をもとに、筆者が作成した。割合は各校種の認知件数の総数に占める割合を示す。年度は、「H23」は平成23年度、「R1」は令和元年度をそれぞれ示す。

推進法と少年法の関係を検討しておらず、いじめが少年事件として扱われることでかえって被害者が望まない状況が作出される可能性をほとんど考慮できていない点も文部科学省の通知と同様である。

第二に、加害者の制裁強化を主張する言説は、必ずしも実務において困難ないじめ対応を経験している実務家からの見解ではない点にも注意を要する。実務家が加害者の制裁強化に慎重である理由は、実際に現場で対応しなければならぬいじめのケースは当事者の利害関係が非常に複雑であり、「被害者」対「加害者」といった単純な二項対立の構図に収まることのほうが珍しいからである。この点は実務書でもしばしば言及されているいじめ対応の難しさでもある^(註10)。また、被害者とその保護者も要求内容が一致するとは限らず、被害者本人は加害者への厳しい制裁をそこまで強く望んでいない場合であっても、保護者が加害者への制裁を強硬に要求し続けることで、かえって子どもの救済が困難になってしまうケースも少なくない^(註11)。このように、いじめ対応の実務では単純に加害者への制裁を強化することだけでは適切に解決できないような難しい問題にしばしば直面するが、実務において困難ないじめ対応を経験しておらず、いじめの当事者に責任を負う立場でもない論者が、実務上の悩みを十分考慮せずに議論を進めている状況は、いじめ対策の議論の在り方として公正であるとは言い難い。

第三に、加害者の制裁強化を求める背景には、学校のいじめ加害者に対する指導が十分でなく、被害者が学校に登校できず、教室にも入れないのに加害者が通常通りの学校生活を送っている状況や、被害者が「泣き寝入り」したり、不登校や転校を余儀なくされている状況が後を絶たない、という認識を背景としているが、そもそもこの認識は本当に正しいのかどうか十分検証できていない。

例えば、いじめ防止対策推進法23条4項は被害者が安心して教育を受けられるようにするために必要な措置として学校が加害者の別室指導を講じると規定するが、表1・2からわかるように、少なくとも新型コロナウイルスの感染が拡大する以前（平成23年度～令和元年度）の統計上は、公立小中学校において加害者への別室指導を講じた割合は、被害者に別室を提供したり、常時教職員が付くなどして心身の安全を確保した割合よりも一貫して多く、被害者よりも加害者が別室に移動させられている傾向にあることがわかる。前述のとおり、同法が定義する「いじめ」は非常に広いため、一般常識ではいじめと評価されないような些細ないじめであっても認知件数に含まれる。その点を踏まえて加害者への別室指導の割合を考察すると、学校の加害者に対する指導が十分ではないと断定することは難しいのではないだろうか。

また、斎藤・内田（2022）において、内田は加害者の

出席停止がほとんど行われていない状況を教員・保護者・生徒に対して実施した調査を踏まえて考察している。しかし、調査にあたって回答者がいじめ防止対策推進法の解釈や出席停止制度をどの程度理解しているかは不明である。同じ調査結果を対象とした藤川他(2022)の研究においても、回答者の法制度の理解度は調査に際して重視されておらず、調査結果の考察過程においても法律実務家がこれまで示してきたいじめ防止対策推進法に基づくいじめ対応の問題点には言及されていない。

そもそも出席停止制度は公立小中学校において校長の判断で加害者に対して懲戒処分としての停学・退学をすることができない点を補完するために教育委員会の判断で行う例外的な行政措置だが、海外では義務教育段階であっても加害者に対しては出席停止ではなく停学・退学といった懲戒処分を行うことが一般的である。このような日本の法制度の問題点は神内(2018)等が既に指摘しているが^(註12)、内田の見解では検討されておらず、法制度に対する議論の整理が不十分であるとも思われる。また、表3からわかるように、出席停止が行われた件数はほとんどなくとも加害者が懲戒処分以外に(おそらくは論旨により)退学・転学する件数は義務教育段階の公立小中学校においても毎年度10件以上は存在しており、年度によっては小中学校合わせて60件以上もあり、必ずしも加害者が学校に登校し続けている状況ばかりではない^(註13)。

以上のように、いじめ加害者への制裁強化を主張する言説は総じていじめ防止対策推進法等の法制度の現実と切り離して自説を構築しているが、本来であれば加害者への制裁強化は法制度と密接に関連する論点であり、法制度に関するこれまでの議論を踏まえて自説を展開するのが妥当である。学校警察連携を適切に推進していく上では、それを支持する言説の問題点も議論する必要があると思われる。

IV アメリカにおける SRO のいじめ対応

1 アメリカの SRO の概要

前述のように、日本においてはいじめ対策における SS のような学校警察連携を担う人材の効果検証はまだ十分に行われていない。そこで、本稿では日本のいじめ対応における学校警察連携の効果を検証する上で参考となる海外の重要な先行研究として、アメリカにおける SRO のいじめ対応に関する研究を検討する。

SRO は学校に配置される警察官・保安官で、業界団体である National Association of School Resource Officers (NASRO) のウェブサイトによれば、アメリカ全体で少なくとも1万4000人から2万人ほどの SRO が存在すると推定され、公立学校の42%が SRO を導入している旨の報告が存在する^(註14)。また、NASRO が提唱する

SRO の主な役割は、①法執行官(警察官としての本務)、②カウンセリング(生徒や教員に対するカウンセラー・メンターを担当)、③教育者(犯罪予防のための授業担当やカリキュラム・プログラム開発等)の3つとされており、「トライアドモデル(triad model)」(又は「トライアドコンセプト(triad concept)」)と称される^(註15)。

SRO の導入が広がった背景には学校における銃乱射事件の発生や薬物犯罪の増加といった治安の悪化、非行の蔓延が関連しているが、Paez(2020)によれば、学校におけるいじめ対策も SRO の役割の一つであると認識されている^(註16)。SRO に関する研究は学校犯罪全般に及ぶが、本稿ではテーマとの関連上、SRO のいじめ対応に関する先行研究に絞って検討する。

2 いじめに着目した SRO 研究の検討

いじめ対策としての SRO の効果を扱った代表的な実証研究としては、Devlin et al.(2018)がある。この研究は異時点間において SRO を使用した学校と使用しなかった学校におけるいじめの発生頻度を調査し、SRO にはいじめを減少させる効果は明らかではなかったとの知見を示している。この研究はサンプルサイズが比較的大きく(n=480)、因果推論の手法の一つである差分の差分法を用いて効果検証を試みている点で参考になる。

SRO の属性に着目していじめ対策の効果検証を行った研究としては、Robles-Piña & Denham(2012)がある。この研究は独立学区に雇用された SRO と法執行機関に雇用された SRO を比較して、前者は後者よりもいじめに対して懲罰的対応を使用する可能性が低いこと、学校のいじめ計画やいじめ対応方針に精通していること、社会的スキルトレーニングの必要性を認識していること、多様な紛争解決戦略の使用を試行すること等の知見を示している。

SRO がいじめ事件に介入する要因について検証した研究としては、Paez & Roddrick(2021)がある。この研究では SRO の個人的特徴や、SRO 自身がいじめにおける SRO の役割の重要性を認識していることは、SRO がいじめに介入する判断に影響を与えないという知見を示している。

これらの研究の限界としては、従属変数に使用されているデータがやや古い点が挙げられる。そのため、アメリカにおいても近年深刻化している「ネットいじめ(Cyber Bullying)」に関する SRO の影響は十分に把握できていない。また、アメリカ全土の SRO を対象としたものではなく、特定の地域で実施されている SRO の効果検証である点も考慮する必要がある。

3 小括

以上のように、アメリカの SRO のいじめに対する効果を検証した研究からは、学校警察連携がいじめ対策として効果があることを積極的に支持する知見はまだ十分に示されていない。しかし、研究上の視点や手法に関しては、今後日本において SS のいじめに関する効果を検証する上で参考になると考えられる。また、アメリカの SRO で提唱されているトライアドモデルでは警察関係者が犯罪予防教育を担う役割が重視されているが、前述のように日本の SS も非行防止教室の開催等の啓発活動を行っている実例があることから、警察が学校と連携する際の重要な役割であり、共通点として日米の比較考察や今後の効果検証が必要になろう。

V アメリカの SRO と日本の SL の比較考察

1 トライアドモデル SRO からの示唆

SRO はいじめ対応で必ずしも効果を挙げているわけではないが、近時の SRO の研究ではその役割について日本の SL に関する重要な示唆が示されている。Devlin & Fisher (2021) によれば、SRO の中でも「法執行」「カウンセリング」「教育」の3つの役割を意識するトライアドモデル SRO (“Full triad SROs” と称される) が導入されている学校では、「法執行」のみに重点を置く SRO (“Reactionary SROs” と称される) と比較して人種・民族間の緊張度合いが低く、いじめが発生する頻度も低いという調査結果が示されている。

このことは、日本の SL の実情を考察する際に2つの有用な示唆を与えている。第一に、トライアドモデル SRO は、刑事手続きに基づく法執行という警察官の本来の役割とは異なる役割を与えることで、一般的な警察官と異なる SRO の専門性と独自性を見出している点である。第二に、トライアドモデル SRO のいじめ防止効果は、懲罰的な法執行機能よりもむしろ教職員や児童生徒に対するメンタリング等のカウンセリング機能や、犯罪予防プログラム等の教育機能において効果的であるという点である。

2 トライアドモデル SRO と比較した日本の SL の業務

第一の示唆は、SL が一般的な弁護士と異なる専門性や独自性を有する点を考察する上で参考になる。なぜなら、日本の SL も一般的に弁護士の役割として想定されている法律相談や法的助言等だけではなく期待されているからである。

日本弁護士連合会が2018年に発表している「『スクールロイヤー』の整備を求める意見書」では、学校現場で発生する様々な問題に対して、裁判になってから関わるのではなく、むしろトラブルが予測されそうな段階か

ら、学校の相談相手としての立場で、子どもの最善の利益の観点から、教育や福祉、子どもの権利等の視点を取り入れながら継続的に助言する弁護士」を SL と定義している。同意見書が示す SL 像が一般的な弁護士と異なる点は、学校を含む紛争当事者の代理人としての立場に関わらないという点であり、SL が訴訟代理人や保護者との直接交渉の代理人を担当することは想定されていない。

また、文部科学省が2020年に策定し、2022年に全面改訂した「教育行政に係る法務相談体制構築に向けた手引き(第2版)」では、「スクールロイヤー」という語はほとんど使用されていないものの、学校からの法律相談を担当する弁護士の導入が想定されており、実質的に文部科学省が想定する SL と言える^(註17)。同手引きでは、SL に想定されている業務として、①助言・アドバイザー業務、②代理・保護者との面談への同席等、③研修講師、④出張授業の4つを示しているが、④の内容は児童生徒に対して、法律専門家としての知見に基づきゲストティーチャーとして法教育やいじめ予防授業、消費者教育やワークルール教育等を行うことが想定されており、トライアドモデル SRO が児童生徒に対する犯罪予防教育を担当することが想定されている点とほぼ同旨である点は注目に値する。

3 トライアドモデル SRO を参考にした日本の SL のいじめ対応の在り方

第二の示唆は、日本の SL においても法律専門家として拘り定規な法解釈や法運用を示すだけではいじめ対応において効果を挙げることが難しいことを想起させる。実際に、SL が執筆協力した著作では、いじめ防止対策推進法と同法のガイドラインである「いじめの防止等に関する基本的な方針」を形式的に適用するのみでは紛争がかえって長期化し、当事者や関係者の精神的・物理的な負担も増大するという、実務上の悩みや問題点が示されている^(註18)。こうした著作では法的アプローチによる解決よりも教育的・福祉的アプローチによる解決が適切である場合もあることが紹介されており、前述の日本弁護士連合会の意見書においても SL が教育や福祉、子どもの権利等の視点を取り入れながら助言する弁護士であると定義されていたり、文部科学省が策定した手引きにおいても学校の特徴や教育の特性を理解し、教育的・福祉的な観点が必要であると求められている点とも整合的である。

もっとも、SRO の多くが学校で定期的に勤務して校内を巡回したり、児童生徒や教員に対して直接的にメンタリングや犯罪予防プログラムの実施を担当していることと比較すると、日本の SL の大半は学校で定期的に勤務したり、頻繁に訪問しているわけではなく、実態と

して児童生徒や教員との直接的な関わりが弱いと言わざるを得ない。この点で参考になるのは、前述のSROの先行研究において示されている、法執行機関に所属するSROよりも学校現場に近い立場である、独立学区で雇用されているSROがいじめ対応において効果を挙げているという知見である。

日本においても弁護士資格を持った職員として教育委員会や学校法人で勤務するSLは、顧問契約によるSLと比較して対応した案件数や学校訪問回数が非常に多く、担当業務も幅広い^(註19)。また、学校の教員や校務分掌組織の構成員として定期的に勤務するSLは、直接的に児童生徒や教員と関わることで効果を挙げている^(註20)。したがって、いじめ対応でSLが効果を上げる際には学校現場により近い立場で関わることでできる環境の構築を検討すべきではないだろうか。

VI まとめと今後の課題

本稿で示した主な知見と今後の課題は以下のとおりである。

第一に、文部科学省はいじめ対応における学校警察連携の強化を政策として示しているが、現状ではいじめのケースでの警察介入の効果は十分に検証されているわけではなく、同省が発した通知においてもいじめに警察が介入することで少年事件として扱われるデメリットは説明されていない。そのため、今後はSSのように学校警察連携を担う人材のいじめ対応における効果検証を進めていく必要がある。また、法解釈の観点からは、被害者に寄り添うことが求められるいじめ防止対策推進法の趣旨と、加害少年の更生を目的とする少年法の趣旨をどのように調整していくべきか、研究者と実務家の双方が議論していかなければならない。

第二に、加害者への制裁強化を主張する言説は法令やいじめ対応の実務上の問題点に対する理解が決定的に不足している。これを改善するためには、加害者への制裁強化を主張する論者といじめ対応の実務経験が豊富な弁護士が対話する機会を増やす必要がある。また、報道事実にも偏った議論ではなく、裁判所が認定した事実に基づいて議論する姿勢も必要である。

第三に、アメリカの学校警察連携制度であるSROは、いじめ対策に関しては必ずしも効果を挙げているわけではない。このことは、日本のいじめ対応で警察介入を強化する際に共有しておかなければならない知見である。もっとも、アメリカのSRO研究でもネットいじめをはじめとする直近のいじめの傾向を反映したデータはまだ十分分析されていない。そのため、今後のSRO研究の蓄積を注視していく必要があるとともに、SRO研究で用いられている研究の視点や手法を日本のSSの効果検証にも活用していくことが望まれる。

第四に、SROが警察官としての本務である法執行機能以外の役割を重視することや、学校現場により近い立場で雇用されることにより、いじめ対策において一般的な警察官とは異なる専門性や独自性を発揮できていることは、日本のSLのいじめ対応の在り方を考える上で重要な示唆である。日本のSLにもいじめ予防授業のような教育的な役割が想定されており、法的視点以外の教育的・福祉的視点も踏まえていじめ対応に関わることが期待されている。日本のSLが専門性や独自性を確立していくためにも、SLが学校現場により近い立場でいじめ対応に関わることができる形態を広めていく必要があるのではないだろうか。

本稿の研究上の位置づけは今後のいじめ対応における学校警察連携の在り方を議論する上での予備的考察であるが、研究者だけでなく学校現場での困難ないじめ対応で日常的に苦慮している教員やSL等の実務家に対しても参考になれば幸いである。

付記

本稿は、JSPS 科研費 20K22240 及び 21K02549 の助成を受けたものである。

註

註1 こうした報道事実に基づくいじめの言説形成過程の問題点を社会学の視点から冷静に考察している文献として、北澤・間山(2021)がある。

註2 弁護士によるいじめ対応に関して、研究者と実務家の双方が関わった文献として、坂田編(2022)がある。

註3 いじめを対象としたものではないが、少年非行における学校警察連携を正面から扱った数少ない先行研究としては石川(2022)があり、少年非行を担当する警察官が学校との連携をどのように工夫してきたかを実証的に研究している。なお、学校警察連携の一例として、学校の敷地に隣接して交番を設置した取組みを「スクールポリス」として紹介した記事がある。
<https://www.sankei.com/article/20211027-35H3Z7Y6CZL6VOOLFBO756WU6U/> (2023年4月26日最終確認)。

註4 4文科初第2121号「いじめ問題への的確な対応に向けた警察との連携等の徹底について(通知)」(令和5年2月7日)。

https://www.mext.go.jp/content/20230207-mxt_jidou02-00001302904-001.pdf (2023年4月26日最終確認)。

註5 30文科初第1874号「いじめ問題への的確な対応に向けた警察との連携について(通知)」(平成31年3月29日)。

- https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1417019.htm (2023年4月26日最終確認).
- 註6 総務省調査によれば、SSの派遣を受け入れている65校及び派遣を受け入れていない184校に対してSSの活用に関する意見を聴取したところ、派遣を受け入れている42校(64.6%)及び派遣を受け入れていない73校(39.7%)から回答が得られ、「SSはいじめの防止等に当たり必要性」に関しては、派遣を受け入れている42校では「高い」と回答した学校が33校(78.6%)、「低い」と回答した学校が4校(9.5%)だったのに対し、派遣を受け入れていない73校では「高い」と回答した学校が16校(21.9%)、「低い」と回答した学校が39校(53.4%)、「SSの役割がよく分からない」等と回答した学校が18校(24.7%)であった。
- 註7 例えば、加納編(2016)に掲載されている対談において、藤川大祐氏はネットいじめに関して刑事罰を強化することには懐疑的であり、その理由として刑事罰を強化しても少年審判は非公開で行われるので被害者側が満足するような事実の解明等は難しいことを挙げている(169頁)。
- 註8 日本弁護士連合会「『スクールロイヤー』の整備を求める意見書」でも、スクールロイヤーが学校の代理人として保護者に直接対応すべきでないことと懸念を示している(4頁)。
- 註9 いじめ防止対策推進法の「いじめ」の定義を形式的に適用した場合に一般常識からかけ離れた結論になる典型的な例として、例えば、好きな生徒に告白して断られた生徒が「心身の苦痛」を感じた場合に告白を断った生徒がいじめの加害者として扱われるケースや、掃除をしていない児童が他の児童らに注意されて「心身の苦痛」を感じた場合に、注意した他の児童らがいじめの加害者として扱われるケースがある。また、先に加害行為をしたために反撃された生徒が、反撃した生徒よりも先に教員に「心身の苦痛」を通報したことで被害者として扱われ、反撃した生徒が加害者として扱われるケースもある。こうした問題点は神内(2018)等の実務書では既に指摘されているにもかかわらず、加害者の制裁強化を求める言説では言及されていない。なお、このようにいじめ防止対策推進法の「いじめ」の定義と社会通念上のいじめが乖離しているケースの対応としては、佐藤他編(2021)142～150頁を参照。
- 註10 神内(2018)は、いじめ紛争では「被害者」「被害者の保護者」「加害者(通常は複数)」「加害者の保護者(通常は複数)」「現場教員」「管理職教員」「学校設置者」の最低でも7つの当事者が存在し、それぞれ利害関係が一致するとは限らない複雑な当事者構造を指摘する(62頁)。

- 註11 子どもと保護者の利害が一致するとは限らない点に関しては、神内(2018)169-172頁を参照。
- 註12 例えば、神内(2018)234-235頁を参照。
- 註13 表3は学校が新型コロナウイルスの影響を受ける前の統計資料である令和元年度までの文部科学省調査を対象としている。もっとも、退学・転学するいじめ加害者が一定数いるとしても、平成25年度から令和元年度にかけての同調査によれば、いじめの問題により就学校の指定変更等を受けた児童生徒の総数は2,688人であり、同時期の退学・転学したいじめ加害者の総数307人の約8.8倍であることから、被害者側が転校するケースのほうが多いことは間違いないと考えられる。
- 註14 <https://www.nasro.org/faq/> (2023年4月26日最終確認)。
- 註15 NASRO(2012)を参照。
<https://www.nasro.org/clientuploads/About-Mission/NASRO-To-Protect-and-Educate-nosecurity.pdf> (2023年4月26日最終確認)。
- 註16 Paez(2020)では、ニューヨーク市警察から学校に派遣された銃器を装備していない学校安全エージェント(SSA)が積極的にネットいじめや社会的いじめのケースを特定するために介入している調査結果が示されている。
- 註17 なお、文部科学省は「教育行政に係る法務相談体制の整備等に関する調査」において、「専ら教育行政に関与する弁護士」の数を調査していることから、このような弁護士を実質的にスクールロイヤーと定義しているようである。
- 註18 坂田他(2022)を参照。
- 註19 神内(2022)を参照。
- 註20 学校の教員として勤務するSLの実態を紹介した文献としては、神内(2020)を参照。校務分掌組織の構成員として定期的に勤務するSLの実態を紹介した文献としては、吉田他(2022)を参照。

引用文献・参考文献

- 石川美智子(2022)「少年部門に従事する警察関係者における学校との連携の工夫」『環境経営研究所年報』
- 加納寛子編(2016)『ネットいじめの構造と対処・予防』金子書房
- 北澤毅・間山広朗(2021)『囚われのいじめ問題』岩波書店
- 斎藤環・内田良(2022)『いじめ加害者にどう対応するか 処罰と被害者優先のケア』岩波ブックレット
- 佐藤香代・三坂彰彦・佐藤克彦編(2021)『弁護士と精神科医が答える学校トラブル解決Q&A』子どもの未来社

- 坂田仰編 (2022)『学校のいじめ対策と弁護士の実務：予防・初期対応から第三者委員会まで』青林書院
- 神内聡 (2018)『スクールロイヤー 学校現場の事例で学ぶ教育紛争実務Q & A 170』日本加除出版
- 神内聡 (2020)『学校弁護士 スクールロイヤーが見た教育現場』角川新書
- 神内聡 (2021)「いじめ防止対策推進法の重大事態に関する統計考察及び重大事態調査制度と医療事故調査制度との比較考察」『兵庫教育大学研究紀要』59 巻 69-77 頁
- 神内聡 (2022)「学校と弁護士の関係についての一考察—制度と形態に着目したスクールロイヤーの実態—」『兵庫教育大学研究紀要』61 巻 53-65 頁
- 総務省行政評価局 (2018)「いじめ防止対策の推進に関する調査結果報告書」
- 内藤朝雄 (2009)『いじめの構造 なぜ人が怪物になるのか』講談社現代新書
- 内藤朝雄 (2012)『いじめ加害者を厳罰化せよ』KK ベストセラーズ
- 日本弁護士連合会 (2018)「『スクールロイヤー』の整備を求める意見書」
- 藤川寛之・澤田涼・古殿真大・内田良 (2022)「なぜ教員と保護者の連携は難しいのか：いじめ加害者への対応をめぐる認識のすれ違い」『名古屋大学大学院教育発達科学研究科紀要教育科学』69 巻 1 号 129-141 頁
- 文部科学省 (2022)「教育行政に係る法務相談体制構築に向けた手引き (第2版)」
- 吉田安規良・武田昌則・西山千絵・横井理人 (2022)「スクールロイヤーの活動概要とその実態に基づく数量的考察—琉球大学教育学部附属学校を例に一」『琉球大学教育学部紀要』101 巻 149-158 頁
- Devlin, D.N., M. R. Santos and D. C. Gottfredson (2018) “An evaluation of police officers in schools as a bullying intervention,” *Evaluation and Program Planning*, 71:12-21.
- Devlin, D. N. and B. W. Fisher (2021) “An Examination of School Resource Officers as an Approach to Reduce Social Disturbances in Schools: Evidence from a National Longitudinal Study,” *Journal of School Violence*, 20 (2) :228-240.
- NASRO (2012) *To Protect & Serve: The School Resource Officer and the Prevention of Violence in Schools.*
- Paez, G.R. (2020) , “School safety agents’ identification of adolescent bullying”, *Children and Youth Services Review*, 113:1-9.
- Paez, G.R. and C. Roddrick (2021) , “Identifying and intervening to stop school bullying: the role of school resource officers,” *Safer Communities*; 20 (3) :189-207.
- Robles-Piña, R. A. and M. A. Denham (2012) “School